

راهبردهای اساسی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری

(مطالعه موردی شهر تبریز)

رضا جهان‌بین

کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز

محمدرضا پورمحمدی

استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز

تاریخ دریافت ۱۳۸۸/۱۰/۲۰ تاریخ پذیرش ۱۳۸۸/۱۱/۲۶

چکیده

به طور کلی سیاست‌های مسکن، قبل از هر چیز بیانگر نگرش‌ها، آرمان‌ها و باورهای سیاسی دولت‌هاست. اتخاذ هرگونه سیاستی در خصوص مسکن گروه‌های کم‌درآمد، منعکس‌کننده خواست واقعی دولت‌ها در جهت بهبود کیفی زندگی این گروه‌ها تلقی می‌شود. فراهم‌آوردن سرپناه مناسب، در حال حاضر از عمده‌ترین مشکلات افزایش سریع جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه می‌باشد. پیوسته بخشی از جمعیت شهرها را اقشار کم‌درآمد تشکیل خواهند داد که هنر نظام اجتماعی-اقتصادی هر جامعه در کوچک نمودن نسبت آنها و پاسخگویی به نیازهای پایه ایشان، از جمله مسکن است. از تجاربی که در امر تأمین مسکن کشورهای در حال توسعه به دست آمده است، برنامه‌ریزان مسکن، روش‌هایی را برای تأمین حداقل مسکن پیشنهاد کرده‌اند. در این مقاله راهبردهای مختلف تأمین مسکن قشرهای کم‌درآمد شهری با تکیه بر مطالعه موردی و با تأکید بر سکونتگاه‌های غیررسمی به عنوان عمده‌ترین گروه‌های کم‌درآمد شهری، مورد بررسی قرار گرفته و سپس پیشنهادهایی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: راهبرد، تأمین مسکن، اقشار کم‌درآمد شهری، محله‌های فقیرنشین.

مقدمه

در کشورهای در حال توسعه تقریباً سه چهارم کل سرمایه‌گذاری در امر مسکن، به ساختن واحدهای مسکونی جهت طبقه پردرآمد شهری اختصاص می‌یابد و یک پنجم سرمایه‌گذاری در واحدهای مسکونی طبقه دوم به کار می‌افتد. بدین ترتیب سهم ناچیزی از سرمایه‌گذاری در امر مسکن به ساختن واحدهای مسکونی جهت طبقه کم‌درآمد در نظر گرفته می‌شود. مسکن بزرگ‌ترین سرمایه این خانواده‌هاست که امنیت، نگاهداشت و بهبود وضعیت آن موجب حفظ کیان خانواده و افزایش بهره‌وری نیروی کار و همبستگی آن با جامعه می‌شود، بنابراین تخصیص منابع بخش دولتی - عمومی به این امر صرفاً هزینه‌ای اجتماعی محسوب نمی‌شود بلکه فواید اقتصادی برای کل جامعه در بردارد. ساکنان محله‌های فقیر شهری، ساکنان کم‌درآمد حاشیه شهرها و خارج از محدوده‌های تعریف شده شهری، چه در قالب شهرک‌های فقیرنشین و چه در قالب اسکان غیررسمی و غیرمجاز، زورآبادها و یا اسکان در مسیل‌ها و محدوده‌ی طرح‌ها می‌باشند. به قول «جان‌اف‌ترنر»^۱: اسکان غیررسمی برنامه‌ریزی مسکن تهی‌دستان در جوامعی است که برنامه‌ریزان آن فرصتی برای ارائه طرحی ناظر بر یافتن سرپناه، آن هم برای فقرای شهری، ندارند (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۱۳). بازیگران متعددی در صحنه بازار مسکن شهری نقش دارند از جمله: ساکنان مسکن، رابطه‌ها، مالکان، سازنده‌گان، موسسات مالی و نهادهای دولتی که هر یک به شیوه - ای خاص و بر حسب موقعیت خود ارزش مصرفی و ارزش مبادلاتی را تعیین می‌کنند (هاروی، ۱۳۷۹: ۱۶۶-۱۶۹). همچنین عوامل مؤثر بر تقاضای مسکن را می‌توان چنین خلاصه کرد:

عوامل جمعیت‌شناختی، عوامل اقتصادی، عوامل فرهنگی، سیاست‌های دولت، حوادث طبیعی، میزان تخریب واحدهای مسکونی، مشخصات بازار مسکن، وسعت عرضه، آثار نوسازی شهری و سرعت نوسازی (پورمحمدی، ۱۳۸۶: ۲۴-۲۵). واقعیت آن است که شیوه‌های مداخله مستقیم بخش دولتی (از جمله در تولید مسکن، عرضه زمین و استانداردهای شهری وضع شده) ناکارآمد بوده و نفعی برای کم‌درآمدترین اقشار نداشته است. محله‌های فقیرنشین شهری به علت نبود فضای رسمی مناسب و درحد توانایی اقشار کم‌درآمد شهری به وجود آمده است و از این رو بازنگری در برخورد متداول بخش دولتی - عمومی به این پدیده و به فرایندهای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری، به منظور تأمین فضای رسمی قابل زندگی برای این اقشار، یک اصل است.

مواد و روش‌ها

برای نشان دادن چگونگی وضعیت مسکن خانوارهای کم‌درآمد شهری تبریز، با تکمیل پرسشنامه از ویژگی‌های سکونتی (مسکن) و کالبدی خانوارها از ۲۰۰ خانوار نمونه در چند سکونتگاه مورد مطالعه در شمال و جنوب شهر، اطلاعات مورد نیاز گردآوری گردید. انتخاب سکونتگاه‌های نمونه و مورد مطالعه بر اساس ویژگی‌های عام محله‌های فقیرنشین شهر تبریز بوده است، به نحوی که ویژگی‌های این چند محله به مثابه، نمونه کامل گروه‌های اصلی کم‌درآمد شهری قابل تعمیم باشد. سپس از بین محلات، چند بلوک انتخاب شده و به توزیع پرسشنامه در بلوک‌های مختلف اقدام گردیده است. افزون بر آن، مصاحبه، یکی از شیوه‌های عمده‌ی گردآوری اطلاعات بوده است. در این میان از گفتگوهای جمعی اطلاعات مفیدی برای تحلیل مسأله به دست آمد. مشاهده مستقیم نیز تأمین کننده بسیاری از اطلاعات مفید بوده است.

مفهوم مسکن

مقوله مسکن گسترده و پیچیده است و نمی‌توان تعریف واحدی از آن ارائه کرد در واقع تعریف و مفهوم عام مسکن یک واحد مسکونی نیست بلکه کل محیط مسکونی را شامل می‌شود به عبارت دیگر مسکن چیزی بیش از یک سرپناه فیزیکی است و کلیه‌ی خدمات و تسهیلات عمومی لازم برای به زیستی انسان را شامل می‌شود و باید حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده کننده‌ی آن فراهم باشد. در دومین اجلاس اسکان بشر (۱۹۹۶) که در استانبول برگزار شد مسکن مناسب چنین تعریف شده است: «سرپناه مناسب تنها به معنای وجود یک سقف بالای سر هر شخص نیست؛ سرپناه مناسب یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیت مناسب، امنیت مالکیت، پایداری و دوام سازه‌ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایی مناسب، زیرساخت‌های اولیه مناسب مانند آبرسانی، بهداشت و آموزش، دفع زباله، کیفیت مناسب زیست محیطی، عوامل بهداشتی مناسب، مکان مناسب و قابل دسترسی از نظر کار و تسهیلات اولیه است که همه، می‌بایستی با توجه به توانایی مردم تأمین شود (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۶۵).

اهمیت حمایت دولت از اقشار فقیر در ساخت مسکن

سکونتگاه‌های فقیر و حاشیه‌نشین شهرها، بیشتر واحدهای مسکن جدید را در شهرهای کشورهای در حال توسعه فراهم می‌کنند، اما نه تنها مورد تحسین و توجه قرار نمی‌گیرند، بلکه این مساکن و فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی همواره توسط مسئولان دولتی در معرض تخریب قرار داشته و بنابراین فقر به جای کاهش، تشدید می‌شود. با وجود این، امروزه دولت‌ها به تدریج دریافته‌اند که سکونتگاه‌های غیررسمی و مناطق فقیرنشین شهر می‌تواند راه‌حلی مناسب جهت حل مشکلات مسکن اقشار فقیر شهر

باشد، زیرا به حداقل سرمایه‌گذاری‌های دولتی نیاز دارد. به عبارت دیگر این مناطق بدون توجه به کیفیت پایین شرایط زندگی در آن، می‌توانند مکان زندگی مناسبی برای بی‌بضاعتان شهری باشند. تخریب این مناطق مسکونی باعث کاهش مسکن شهری و افزایش فقرگردیده و در واقع این محله‌های فقیرنشین را به مکان دیگری در شهر منتقل می‌کند. از آنجایی که دولت نمی‌تواند برای همه افراد فقیر شهر مسکنی مناسب فراهم آورد، لذا باید از تلاش افراد فقیر برای فراهم کردن مسکن حمایت کرد و این مشکل شهری را بدین ترتیب کاهش داد. این امر به معنای به رسمیت شناختن سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشین شهر از سوی مقامات دولتی است که باید به جای تخریب این محلات به بهسازی و بهبود شرایط زندگی در آن‌ها توجه کنند (مهندسین مشاور زیستا، ۱۳۸۳: ۱۷۲).

برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی اساساً با هدف پوشش‌دهی به همه مردم و با تأکیدی بیشتر بر گروه‌های کم‌درآمد اقدامات خود را در قالب تنظیم ضوابط و مقررات و تدوین مبانی حقوقی و قانونی برای دستیابی به اهداف خود سامان می‌بخشند. اما نگرانی‌ها از آنجا بروز می‌کند که عملاً افراد نیازمند واقعی از حوزه حمایتی برنامه، خارج مانده و با برون‌فکنی و به حاشیه‌راندن‌شان، تأمین سرپناه آن‌ها را در محلات اسکان غیررسمی و در حاشیه‌ها به عنوان امری اجتناب‌ناپذیر تبدیل نموده و به حاشیه رانده می‌شوند. اما از آنجا که فراموش کردن بخشی از تقاضا توسط برنامه؛ هیچ‌گاه به معنای منتفی شدن نیاز این بخش به سرپناه نخواهد بود، این گروه‌های فراموش شده توسط برنامه، عملاً راه‌حل‌های متناسب با اوضاع و احوال و شرایط خود را در عرصه‌هایی جستجو خواهند کرد که از حوزه مداخله برنامه به دور مانده و دستگاه مدیریت اسکان، اشرافی بر تحولات آن نداشته است. از جمله می‌توان اراضی خارج از محدوده شهرها را برشمرد که برنامه در خصوص آن پیش‌بینی ندارد و در نبود الگویی برای جامع‌نگری در خصوص شهرها و پس‌کرانه‌های حاشیه‌ای آن، بخش نادیده گرفته شده توسط برنامه، پاسخ تأمین سرپناه خود را در آن عرصه می‌یابد. بنابراین، در فقدان چهارچوبی که افراد نیازمند واقعی اقشارجامعه را نیز در برگیرد، آنها با حضور کالبدی خود در حاشیه شهرها، واقعی و عینی بودن خود را به یاد برنامه‌ریزان می‌آورند (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۶۲). چنین انحرافی که در اصلی‌ترین وظیفه برنامه، یعنی تبیین گروه‌های هدف، صورت می‌پذیرد، متعاقباً در تعیین ابزارهای به‌کار رفته در تدوین برنامه‌های اجرایی در زمینه تخصیص نهاده‌هایی چون زمین، وام و یا تشکل در تعاونی‌ها نیز این کاستی‌ها بروز یافته و در دور تسلسلی فزاینده به تشدید معضلاتی منجر خواهد شد که برون‌رفت از آن دشوارتر و پرهزینه‌تر خواهد شد. موضوع عدم موفقیت در دستیابی به تعریفی روشن از گروه‌هایی هدف، پدیده‌ای است که شاید بتوان به عنوان اصلی‌ترین ضعف برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، حتی تا آخرین برنامه‌ها نیز به رغم بهبودهایی که نسبت به گذشته در آن پدید آمده، هنوز تداوم یافته و برنامه‌ها را از این حیث آسیب‌پذیر کرده است.

بنابراین، یکی از مهم‌ترین اقدامات در جهت پیشگیری از بروز پدیده بدمسکنی یا بی‌مسکنی، شاید تلاش برای تعیین گروه هدف هر برنامه، به عنوان اصلی‌ترین وظیفه برای جلوگیری از بروز کاستی‌هایی است که از همین جنبه ناشی می‌شود. بررسی کلی مسأله‌ی مسکن در ۹ برنامه عمرانی کشور نشان می‌دهد که متأسفانه کلیه‌ی آن‌ها از داشتن تعریفی درست و روشن از گروه‌های هدف خود محروم بوده‌اند. عدم تعریف روشن از گروه‌های هدف، معضلی است که اساساً کارآیی سایر مولفه‌های مؤثر در تأمین مسکن را نیز؛ زیر سوال می‌برد. به طور مثال اگر مشخص نباشد که سیاست‌های وام و اعتبار به عنوان یکی از مولفه‌های مهم تولید مسکن باید برای پوشش‌دهی کدام گروه هدف در برنامه طراحی شود، روشن است که امکان موفقیت آن کاهش می‌یابد.

هرگونه برنامه‌ریزی، و از آن جمله برنامه‌ریزی شهری و مسکن، باید در پی برآوردن حقوق انسان‌ها یا توسعه انسانی باشد. اما در سه برنامه توسعه مصوب در جمهوری اسلامی ایران، هیچ‌گاه ساماندهی اسکان غیررسمی به طور مستقیم و مشخص جزء اهداف برنامه‌های توسعه و عمران شهری و مسکن نبوده است. به طور مثال در اهداف کمی بخش مسکن به شاخص‌های کلی چون تعداد تولید واحد مسکونی و در عمران شهری به تعداد طرح‌های شهری اکتفا شده است. همچنین در چهارچوب دستگاه‌های ذیربط وزارت مسکن و شهرسازی و نیز مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری (مانند طرح‌های جامع شهری) تاکنون به طور قاطع به اسکان غیررسمی پرداخته نشده است، درحالی‌که در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب وجود این پدیده حداقل به صراحت پذیرفته شده بود و از برنامه سوم (۱۳۴۲-۱۳۴۶) تا پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶)، برنامه‌های مشخص برای حل آن در دستور کار قرار داشت. ساختن کوی‌های مسکونی و پاک کردن گودها و زاغه‌ها (برنامه سوم) اولویت سرمایه‌گذاری دولت در امر تهیه خانه‌های ارزان‌قیمت برای طبقات کم‌درآمد و پاک کردن شهرهای بزرگ از زاغه‌ها و آلونک‌ها و گودهای مسکونی (برنامه چهارم)، و احداث واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت برای حاشیه‌نشینان (برنامه پنجم) حداقل نشانه‌ی تمایل صوری به رویارویی با این پدیده است (اطهاری، ۱۳۸۱: ۲۵). پیداست، آنهایی که جای خود را در برنامه‌های مدون و رسمی خالی می‌بینند، به نوعی دست به کار می‌شوند و مشکل خود را با هرآنچه در اختیار دارند، حل می‌کنند. زیرا نیاز به سرپناه نمی‌تواند منتظر قانون، مصوبه و آیین‌نامه بماند، بلکه هنگامی که احساس نیاز شد باید به آن پاسخ داد.

روش‌های اساسی تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری

۱- روش ارتقای کیفیت سکونت

در این روش خدمات اولیه در اختیار حاشیه‌نشینان (در محل زندگی آنان) گذارده می‌شود. این خدمات عمدتاً شامل آب شرب، فاضلاب، سیستم دفع آبهای سطحی، جمع‌آوری و دفع زباله، برق، مدرسه، خیابان‌ها و معابر سواره و پیاده و مراکز اجتماعی و فرهنگی است (لاکویان، ۱۳۶۴: ۳۳). در نقاطی که برخی از این تاسیسات و تسهیلات وجود دارد، بهبود آن‌ها بیشتر مورد نظر است. به نظر «ون‌هایچ» فلسفه ارتقای کیفیت سکونت بر این است که در اغلب کشورهای در حال توسعه دولت‌ها قادر به پاسخگویی به نیاز فزاینده مسکن نیستند. بنابراین حفظ و نگهداری و بهبود بخشیدن به وضع خانه‌های موجود، حتی اگر زیر استاندارد هم باشند، بسیار مهم و اساسی است (پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۱۲۳). در کنفرانس جهانی محیط زیست و توسعه که در بهار ۱۹۹۲ توسط سازمان ملل در شهر ریودوژانیرو برگزار شد، ارتقای وضعیت سکونتگاه‌های غیرمتعارف و زاغه‌های شهری به عنوان یک راه‌حل عملی و مناسب برای کمبود مسکن شهری مورد تأکید قرار گرفت.

یکی از مشکلات تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد این است که اگر بین ارزش بالقوه‌ی سکونتگاه و درآمدشان تناسبی وجود نداشته باشد سکونتگاه خود را به گروه‌های درآمدی بالاتر فروخته و خود مجدداً به مسکن قبلی باز می‌گردند. اجرای روش ارتقای کیفیت سکونت این مشکل را حل می‌کند (جهان-بین، ۱۳۸۷: ۷۳). علاوه بر این روش ارتقای کیفیت سکونت با تبدیل واحدهای مسکونی غیرقانونی در نواحی فقیرنشین شهری به مسکن قانونی می‌تواند بخشی از مشکل مسکن را حل کند یا از شدت کمبود مسکن بکاهد. به رسمیت شناختن حق مالکیت برای صاحبان این مسکن باعث افزایش سرمایه‌گذاری در مسکن و بهبود بخشیدن به وضعیت آن خواهد شد. این کار باعث می‌شود تا صاحبان این مسکن بتوانند از وام‌های دولتی استفاده کرده و امکان خرید و فروش آسان‌تر را برای خانوارها فراهم کنند تا به خانه دلخواه و متناسب با درآمد خود دست پیدا کنند (مولازاده، ۱۳۷۳: ۵۶۸). همچنین این روش سعی دارد که با فراهم آوردن تسهیلاتی چون بهداشت عمومی، خدمات شهری مانند آب آشامیدنی سالم و احداث سیستم جمع‌آوری آبهای سطحی، فرصت‌های شغلی و امکانات اجتماعی نظیر افزایش تعداد مدارس، مراکز خرید و غیره یک رابطه منطقی بین نیازها و امکانات شهری بوجود آورد. ساختن خانه یا مرمت آن با استفاده از وام مسکن، کمک‌های فنی، تأمین حق مالکیت، کاهش هزینه استفاده از خدمات عمومی و کاهش تراکم از محورهای عمده روش ارتقای کیفیت سکونت است. در نتیجه این روش می‌تواند در بهبود کیفیت سکونت و فراهم آوردن خدمات اولیه در نواحی فقیرنشین شهری مؤثر واقع شود و امید به مالکیت زمین را در بین استفاده‌کنندگان طرح بالا ببرد و فعالیت‌های سازندگی و ساختمان را پویاتر نماید

و بر فرصت‌های شغلی و کار بیفزاید (پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۱۲۷). از نقاط ضعف این روش این است که بر تعداد خانه‌های موجود نمی‌افزاید. همچنین چون زاغه‌نشینان دامنه‌های پرشیب و سطوح مرتفع پیرامون شهرها را برای سکونت خود انتخاب می‌کنند (جایی که بهای زمین ارزان است و فاقد هرگونه تاسیسات زیربنایی لازم برای زندگی است) و نفوذ بر این محیط‌ها مشکل است و مالکان اصلی تمایلی به فروش زمین‌های پیرامون حاشیه‌نشینان ندارند، اجرای طرح، نیازمند هزینه‌های مالی زیادی است (همان: ۱۲۷).

۲- روش تأمین زمین و خدمات

در راستای حل مشکل مسکن و تأمین زمین و خدمات برای گروه‌های کم‌درآمد در شهرها از دهه ۱۹۷۰ به بعد در بیش از ۵۰ کشور جهان روش‌هایی معمول شده و طرح‌هایی به مرحله اجرا درآمده است که نتایج آن در تأمین مسکن افراد کم‌درآمد شهری مفید بوده است. تعقیب این روش‌ها می‌تواند در تأمین زمین و خدمات لازم نظیر آب آشامیدنی، برق، سیستم فاضلاب، شبکه ارتباطات و حمل و نقل و مخصوصاً خدمات اجتماعی نظیر مدارس، کلینیک، مراکز خرید و سایر تسهیلات محلی را برای گروه‌های کم‌درآمد متقاضی مسکن امکان‌پذیر سازد (Merrill, 1977, 165-176). در این روش همان‌طوری که از نام آن برمی‌آید، دولت زمینی را فراهم می‌آورد و با بهره‌گیری از شبکه زیربنایی حداقل، می‌کوشد هزینه‌های آن را از استفاده کنندگان اخذ نماید. در این پروژه از خودیاری ساکنان آینده برای ارتقاء کیفیت آلودگی‌ها تا حد مسکن متعارف بهره گرفته می‌شود. این روش مستلزم توسعه زمین‌های شهری و افزایش فضا‌های مسکونی شهر می‌باشد.

اهداف روش تأمین زمین و خدمات

اهداف روش زمین و خدمات عبارت است از تأمین نیازهای خانوارهای کم‌درآمد شهری به نحوی که توان و نیروی آنها را در فراهم آوردن خانه‌های ارزان‌قیمت، منظم و قانونمند سازد و در عین حال به موجودی خانه‌ها نیز اضافه کند. روش ارتقای کیفیت سکونت بر تغییر و مرمت خانه‌های موجود و مناطق فقیرشهری تأکید داشت در صورتی که روش تأمین زمین و خدمات بر عرضه قطعاتی از زمین که مجهز به خدمات شهری هستند تأکید دارد. به تعبیر دیگر، روش تأمین زمین و خدمات مستلزم توسعه زمین‌های شهری و افزایش فضا‌های مسکونی در شهر است.

به نظر «پتی» در روش تأمین زمین و خدمات، دولت نقش یک جمع‌آوری کننده زمین را دارد و اگر این کار توسط دولت صورت نگیرد، افراد فقیر شهری، آنها را به صورت غیرقانونی تصرف خواهند کرد. دولت قطعات زمین را پس از خریداری، آماده می‌سازد، تاسیسات شهری را بنا می‌کند و سپس به متقاضیان عرضه می‌دارد (Peattie, 1983:13). اما صرف نظر از میزان خدمات ارائه شده، که در پروژه‌های

مختلف، متفاوت است، هدف عمده ساختمان کردن، فراهم آوردن تدریجی تاسیسات است و در واقع سرمایه‌گذاری اساسی به مرحله پس از تصرف زمین موکول می‌شود، همچنین در روش تأمین زمین و خدمات، خانوارها به طور مستقیم روی ملک شخصی متناسب با سلیقه و توانایی مالی خود سرمایه‌گذاری می‌کنند نه این‌که خانه‌ای در اختیار بگیرند که با سلیقه و تصمیم دیگران ساخته شده باشد. روشن است، با وجود مزیت‌های معینی که طرح‌های «زمین و خدمات» به برنامه‌های توسعه مسکن در زمینه‌های درآمد و جمعیت هدف، ارائه می‌دهد، باز هم این طرح‌ها، رویکردی پرهزینه برای حل مشکل سرپناه است.

۳- اعطای کمک‌های مالی

رایج‌ترین سیاست‌های دولتی تأمین مسکن، اعطای کمک‌های مالی است. سیاست‌گذاری در زمینه تأمین وام و اعتبار، از مولفه‌های استراتژیک در برنامه تأمین سرپناه به شمار می‌آید و دولت‌ها معمولاً در جهت ایجاد بستری مناسب برای ارائه و فراهم آوردن امکانات دسترسی به آن‌ها (منابع مالی) تلاش‌هایی را سازمان می‌دهند. در این راستا، تجهیز منابع مالی، تقلیل هزینه وام و اعتبار، بهبود کارایی واسطه‌های مالی و پیش‌بینی سیستم‌های ایمن برای ضمانت بازگشت آن، از اقدامات اساسی در برنامه‌های مسکن تلقی می‌شود. اما شاید مهم‌ترین و پراهمیت‌ترین گام، اطمینان از دسترسی همگان و به ویژه اقشار نیازمند به این امکانات است، و شاید مهم‌ترین سنجه برای ارزیابی موفقیت و مؤثر بودن این وجه از سیاست‌های مسکن، همان تضمین دسترسی اقشار نیازمند به این امکانات است.

آنچه در کلیه برنامه‌های عمرانی از حیث تأمین دسترسی به بازار وام و اعتبارات، هم برای بخش عرضه و هم تقاضا، در نظر گرفته نشده این که، دریافت این وام موکول به تشکیل حساب پس‌انداز و سپرده‌گذاری می‌شود. در حالی که فقرا و افراد کم‌درآمد که بیشترین نیاز به بهره‌مندی از نظام وام‌دهی را داشتند، هیچ‌گاه درآمدشان کفاف هزینه‌های جاری‌شان را هم نمی‌داد، چه رسد به پس‌انداز و تشکیل سپرده که شرط دریافت وام تلقی می‌شد. بنابراین، به طور طبیعی این گروه‌ها از امکان دریافت فرصت‌های فراهم شده در مسیر برنامه محروم شده و به همین سبب نیز باید در بازارهای غیررسمی وام و اعتبار به دنبال خواست خود باشند. اما از آنجائی که قیمت سرمایه در چنین بازارهایی بسیار بیشتر از بازار رسمی (دولتی) بود، عملاً با این کارگروه‌هایی را که نیاز به حمایت بیشتری داشتند به بازار غیررسمی گسیل می‌داشت و آن‌ها را از شرایط فراهم شده توسط برنامه محروم می‌کرد. در روند وثیقه‌گذاری هم شرایطی مشابه ایجاد می‌شد. زیرا، اولاً اقشار کم‌درآمد از دارایی‌های قابل توجهی برای وثیقه‌گذاری برخوردار نبودند تا بتوانند وام‌هایی دریافت کنند. ثانیاً شرایطی که بانک‌ها برای تضمین بازپرداخت اقساط بانک، همچون معرفی از سوی نهادهای معتبر و یا ضمانت بازپرداخت توسط شاغلین بخش رسمی، قرار

می‌دادند فقط توسط بخشی از جمعیت می‌توانند داشته باشند بنابراین بیشتر مردم فقیر، هیچ‌گاه موفق به دریافت چنین وام‌هایی نمی‌شدند و عملاً مهم‌ترین کمک‌هایی که برای تأمین سرپناه می‌توانست مهیا گردد، از آنها دریغ می‌شد.

با توجه به مشکلاتی که در کشورهای با تورم زیاد در سیستم پس‌انداز و وام مسکن وجود دارد، تاسیس و توسعه شرکت‌های پس‌انداز و وام مسکن می‌تواند وسیله‌ای مؤثر برای تأمین منابع دراز مدت مالی باشد. نکته‌ای که باید در مورد این شرکتها به آن توجه نمود این است که باید ترتیبی اتخاذ شود تا سیستم اعتباری این شرکتها به صورت اهرمی برای افزایش عرضه و تولید واحدهای مسکونی عمل کند، در غیر این صورت چون تعداد افراد صاحب حساب پس‌انداز و وام خواه خیلی بیشتر از تعداد واحدهای عرضه شده خواهد بود، تعداد زیادی از صاحبان حساب به علت کمبود عرضه، موفق به خرید واحد مسکونی نخواهند شد و این خود باعث افزایش مصنوعی تقاضای مسکن و در نتیجه بالا رفتن قیمت مسکن خواهد شد. انطباق سیستم‌های پس‌انداز مسکن با نیازهای خانوارها در کشورهای در حال توسعه می‌تواند راه دسترسی اقشار کم‌درآمد به منابع مالی و دسترسی مالی به پس‌انداز خانوارها را ممکن می‌سازد. البته این مهم هنگامی صورت می‌پذیرد که سیاست‌های مالی بتواند موانع عمده‌ای که در ذیل آمده است مرتفع سازد:

الف) اگر دوره پس‌انداز ۳ یا ۵ سال قبل از پرداخت وام باشد افق برنامه‌ریزی بیشتر متوجه اقشار کم-درآمد می‌شود.

ب) بی‌ثباتی اقتصادی و ترس از اینکه تورم ارزش واقعی پس‌اندازشان را پایین بیاورد، موجب دلسردی مردم می‌شود.

۴- راهبرد توانمندسازی

تا کنون برنامه‌ریزی‌های مسکن با نگرش بر عرضه بوده است. بدیهی است در سیاست‌های تحقق این برنامه‌ها بر ساخت‌وساز مستقیم توسط دولت و ایجاد مشوق‌هایی بوسیله دولت برای تشویق بخش خصوصی تأکید شده است. اکنون سیاست‌های تأمین مسکن با نگرش بر تقاضا است. در این روش، دولت به جای کمک به ساخت‌وساز، امکانات خود را در جهت کمک به متقاضی مسکن و یا نیازمند به مسکن (گروه‌های هدف) متمرکز می‌کند تا با بالا بردن سطح تقاضا یا به تعبیر دقیق‌تر تقاضای مؤثر، به خودی خود موجب فعال شدن بازار مسکن و افزایش عرضه شود (پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۱۳۱). در آخر دهه ۱۹۸۰، سیاست‌های آزادسازی به طور عام و سیاست‌های مربوط به مسکن به طور خاص مورد نقد قرار گرفت. این روند به طور کلی بر لزوم تعامل بین نقش بخش عمومی و خصوصی تأکید داشت. در رویکرد جدید، بانک جهانی با مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد و برنامه توسعه سازمان ملل متحد هم

نظر شد. این رویکرد که توانمندسازی نام گرفت در سال ۱۹۸۷ با تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد به استراتژی جهانی سرپناه مبدل شد (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۷۵). همچنین در سند کنفرانس جهانی محیط زیست و توسعه که در بهار ۱۹۹۲ توسط سازمان ملل در ریودوژانیرو برگزار شد و به نام «دستور کار ۲۱» معروف است، تأکید شد که مهم‌ترین روش و رویکرد تأمین سرپناه مناسب برای همه، «روش توانمندسازی»^۱ است. تأکید این روش بر این است که افراد و گروه‌های فاقد مسکن را بر ساخت و بهبود مسکن خویش قادر سازد نه اینکه مسکن ساخته و پرداخته را تحویل آنان نماید. در راهبردهای جهانی سرپناه (کمیسیون جهانی اسکان بشر) در دهه اخیر، توانمندسازی گروه‌های نیازمند سرپناه، جای عرضه مستقیم مسکن توسط دولت را گرفته است (خاتم، ۱۳۷۴: ۶۴).

محورهای اصلی این رویکرد شامل:

- الف- برقراری ارتباط کامل بین بخش مسکن و برنامه‌های کلان اقتصادی
- ب- برقراری پیوند همه جانبه بین برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزی شهری.
- ج- تدوین سیاست‌هایی به منظور تحقق توانمندسازی خانوارها با استفاده از سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات (مانند تشکل‌های خودیار که با فعالیت‌های دولت و عملکرد بازار همبسته باشند).
- د- توجه ویژه به فقرا، محیط زیست و بهداشت در برنامه‌های مسکن به وسیله دولت.
- ذ- فراهم آوردن شبکه‌های زیربنایی و اعطای حقوق مالکیت در مسکن غیررسمی موجود.

محاسن روش توانمندسازی:

- الف) این رویکرد سبب مشارکت هرچه بیشتر مردم در برنامه‌های تهیه مسکن می‌شود و آنها را از حالت انفعالی خارج ساخته و به صورت عناصر فعال در برنامه‌های مسکن در می‌آورد.
- ب) از جنبه‌های منفی کمک به افراد فاقد مسکن مناسب (مانند احساس حقارت دریافت‌کنندگان کمک‌ها) می‌کاهد.
- ج) این رویکرد برای جمعیت‌های به سرعت در حال رشد، و برنامه‌های با مقیاس وسیع می‌تواند جوابگو باشد.

هم اکنون در کشور ما با توجه به نیاز شدید به مسکن و بالا بودن نرخ رشد جمعیت، به کارگیری رویکرد توانمندسازی مورد توجه است تا جایی که در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی، در بخش مسکن سهم کمی بخش دولتی به میزان ۵ درصد و سهم بخش غیردولتی ۹۵ درصد در نظر گرفته شده

است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۳: ۱) و این امر بیانگر توجه به برنامه تامین مسکن توسط مردم و به عبارت دیگر توجه به روش توانمندسازی است. همچنین در بندهایی از اهداف کیفی برنامه مسکن از جمله بند ۶-۲ (کمک به اقشار آسیب‌پذیر در جهت تامین مسکن با زیربنای محدود از طریق پرداخت قسمتی از کارمزد تسهیلات بانکی) و بند ۷-۲ (ارتقای توان مالی متقاضیان از طریق افزایش سهم تسهیلات بانکی به ازای یک واحد مسکونی)، این رویکرد مورد توجه بوده است.

۵- احداث شهرهای جدید

شهرهای جدید نمونه‌ای از سیاست تبعیض‌آمیز در واگذاری زمین بر مبنای وضعیت شغلی افراد بود. بر اساس اسناد موجود، وزات مسکن و شهرسازی ایجاد شهرهای جدید را فرصتی برای تامین زمین برای کارمندان و کارکنان دولت اعلام کرد، با این دیدگاه که آنان توانایی تهیه زمین در بازار معمول زمین را ندارند از این قرار، می‌بینیم که به طور رسمی در یک سیاست‌گذاری مهم در حیطه توسعه شهری، عرضه زمین در شهرهای جدید عمدتاً برای شاغلین بخش‌های رسمی اعلام شده است. علاوه بر آن، در آئین‌نامه اجرایی تدوین شده برای نحوه واگذاری‌های زمین در شهرهای جدید، شرط اصلی را تشکل در تعاونی‌ها قرار داده بودند، در حالی که از شرایط تشکل در تعاونی‌ها، شاغل بودن در بخش رسمی تعیین شده بود که قطعاً برای شمار چشمگیری از سرپرستان خانوار این شرط قابل احراز نبود و به این ترتیب از چنین فرصتی محروم می‌ماندند (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۸۱). این در حالی است که یکی از اهداف مهم شهرهای جدید ارائه مسکن به گروه‌های کم درآمد پائین است که با جذب سرریز جمعیتی کم‌درآمدها در شهرهای منطقه‌ای اجرا می‌شود (زیاری، ۱۳۸۲: ۱۲۳).

همچنین جلوگیری از ایجاد حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ یکی از مهم‌ترین اهداف شهرهای جدید، پس از انقلاب، در ایران می‌باشد (همان: ۹۷). در هر حال احداث شهرهای جدید بر اساس نیاز جمعیت به اسکان بوده است. هر چند احداث شهرهای جدید به طور اساسی پاسخی است برای جذب سرریز جمعیتی کلان‌شهرها و این شهرها می‌توانند با اسکان اقشار کم‌درآمد و فقیر گام مهمی در جهت ساماندهی و توانمندسازی این مردم باشند.

۶- ایجاد شرکت‌های تعاونی و سیاست‌های تشکل‌پذیری.

تشکیل شرکت‌های تعاونی نیازمندان مسکن یکی از راه‌های حل مشکل مسکن است. این شرکت‌ها از نظر تشکیلاتی به دو نوع دائمی و موقت تقسیم می‌شوند. نوع موقت عمدتاً در کشورهای در حال توسعه و نوع دائم در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد. شرکت‌هایی که موجودیت آنها دائمی بوده، حلقه‌های متعدد زنجیره نظام تعاونی مسکن را تشکیل می‌دهند و به شرکت‌های تعاونی اعتباری، استیجاری، مشاع،

ملکی، اداره امور و شرکت‌های تعاونی تولید و تعمیر و مرمت سرویس می‌دهند عضویت در شرکت تعاونی با ثبت نام در شرکت تعاونی اعتباری شروع شده و اعضا با کسب امتیاز به شرکت‌های بعدی راه می‌یابند. استقرار چنین سیستمی در جامعه ما نیز مفید است و می‌تواند در جهت تأمین مسکن نیازمندان و با حداقل کمک‌های دولتی راه‌حل مناسبی به حساب آید (معمدی، ۱۳۷۵: ۲۷۶).

مزایای شرکت‌های تعاونی عبارتند از:

- محلی مناسب جهت تولید مسکن بوده و مزایای ارزان بودن قیمت و کوچک بودن را در بر خواهد داشت.

- بهترین بستر برای ترویج و اشاعه سیاست‌های ملی مسکن از دیدگاه‌های کمی و کیفی محسوب می‌شوند.

- این شرکت‌ها عامل مؤثری جهت تجمع سرمایه‌ها و پس‌اندازهای خرد بوده و با حمایت دولت می‌توانند سرمایه زیادی را جمع‌آوری نمایند.

- دسترسی این شرکت‌ها به زمین، منابع مالی و مصالح ساختمانی ارزان قیمت آسان‌تر است، زیرا دولت این عوامل را با شرایط سهل‌تری در اختیار این تعاونی‌ها قرار می‌دهد.

۷- روش بازسازی واحدهای مسکونی قدیمی و فرسوده.

ساختمان‌های شهری از نظر قابلیت‌های نگهداری دارای درجات متفاوتی است. بعضی از ساختمانها قابلیت‌های نگهداری بالایی دارند. برخی کاملاً فرسوده شده و ارزش نگهداری ندارند. در این میان، ساختمان‌هایی نیز هستند که در عین حال که عمری از آنها گذشته، هنوز به درجه‌ای از فرسودگی نرسیده‌اند، که تخریب شوند. لذا اینگونه ساختمان‌ها که قابل نگهداری می‌باشند بایستی در حد ممکن حفظ، مرمت و بازسازی شوند. جلوگیری از تخریب این واحدها راه را در جهت حل بحران مسکن و رفع نیاز به مسکن از نظر کمی و کیفی تا حدودی هموار خواهد ساخت. تخریب این واحدها ضمن کاهش توان تولید مسکن، تلاش‌ها و سرمایه‌گذاری‌های گذشته را نیز بیهوده می‌سازد (شیعه، ۱۳۷۵: ۸۷۳).

مزایای بازسازی واحدهای مسکونی قدیمی که قابل نگهداری هستند عبارت است از:

۱) کاسته شدن از تعداد متقاضیان مسکن (۲) حفظ هویت گذشته

۳) برهم نخوردن ارتباطات اجتماعی ساکنان

۴) کمک به اقتصاد کشور و صرفه‌جویی در مصرف مصالح و اعتبارات (پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۱۴۷).

۵- ایجاد خانه‌های ارزان قیمت

آنچه که امروز تحت عنوان تنگنای مسکن فهمیده می‌شود عبارت است از وخیم‌تر شدن شرایط مسکونی بد کارگران به دنبال هجوم ناگهانی جمعیت به شهرهای بزرگ، افزایش هنگفت اجاره‌بها، تراکم

باز هم بیشتر ساکنان در هر خانه، و برای عده‌ای عدم امکان یافتن هرگونه مسکن. اساساً در شهرهای جهان سوم سه منبع تهیه مسکن ارزان قیمت وجود دارد. این منابع بخش‌های عمومی، خصوصی و رایج نام‌گذاری می‌گردد. از این منابع، منابع عمومی و خصوصی به عنوان بخش رسمی توصیف می‌شود، یعنی در واقع مسکنی که بر اساس استانداردهای ساختمانی محلی به وسیله شرکت‌های مجاز و قانونی از طریق بازارهای تاسیس یافته زمین، امور مالی، مواد و مصالح و کارگر ساخته می‌شود. برعکس، مسکن رایج (Popular) مسکنی است که به وسیله خود تهی‌دستان معمولاً بدون رعایت برخی مقررات، بیرون از قراردادهای ساختمانی ثابت و رسمی و زیر استانداردها و هنجارهای پذیرفته ساخته می‌شود (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۷۰).

یکی از مهم‌ترین مسائل در مورد طرح‌های خانه‌سازی دولتی این است که بهره‌وران طرح‌ها بیشتر، خانوارهایی هستند که قادر به تأمین نیازهای سکونتی خود از بازار مسکن آزاد هستند. درحالی‌که نیازمندترین افراد و مستحق‌ترین خانوارها، دسترسی به خانه‌های دولتی ندارند. حتی هنگامی که هدف برنامه‌ریزان، تأمین مسکن گروه‌های بسیار کم‌درآمد بوده است، در نهایت گروه‌های با درآمد بالاتری از این مسکن استفاده کرده‌اند. در کشورهای در حال توسعه مسکن با شرایط اقتصادی، اجتماعی، مهاجرت‌های روستایی و عوامل دیگر پیوند می‌خورد، با این حال بررسی در موارد زیر می‌تواند تا حدودی گره‌گشای کار سازمان‌های دولتی در امر تهیه مسکن باشد (شکویی، ۱۳۵۵: ۱۸۶-۱۸۴).

۱- اولویت در ایجاد مسکن جهت طبقه کم‌درآمد: وقتی هزینه‌های دولتی برای خانه‌سازی محدود است منطقی خواهد بود که به ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت اولویت داده شود و در ساخت خانه از مواد و مصالح ساختمانی محلی استفاده گردد.

۲- در صورتی‌که دولت‌ها اقدام به ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت نمایند، لازم است ترتیبی اتخاذ گردد که اقساط وام هرچند به صورت سهم ناچیز از درآمد خانواده‌ها، بطور مرتب دریافت گردد زیرا عدم پرداخت اقساط وام، نارسائی‌ها و کجروی‌های زیر را در پی خواهد داشت:

الف) فرهنگ عمومی جامعه را تضعیف می‌کند.

ب) وابسته به دولت بودن را به شدت دوام می‌بخشد.

ج) عدم اعتماد میان دولت و مردم به وجود می‌آورد.

د) گردش سرمایه‌گذاری در مسکن و امر خانه‌سازی را متوقف می‌سازد.

شرکت منطقی دولت در امر خانه‌سازی می‌تواند رعایت صرفه‌جویی در طراحی و نقشه‌کشی، رعایت استانداردهای متوسط جهت طبقه کم‌درآمد، استفاده از نیروی کارگری و مواد و مصالح ساختمانی در بازار، استفاده از مواد و مصالح ساختمانی ارزان‌قیمت محلی به شکل علمی را در بر داشته باشد که در

آخر به ارزان تمام شدن ساختمان خانه‌های طبقه کم درآمد می‌انجامد. باز هم تأکید می‌کنیم که در جهت تهیه خانه برای طبقه کم درآمد و حاشیه‌نشین و هزینه محدود این قبیل خانه‌ها، دولت‌ها بیش از هر چیز باید به تهیه زمین به میزان مورد نیاز اقدام کنند و این امر در بازار آزاد به هیچ وجه امکان‌پذیر نمی‌باشد. بحث این است که در عصر ما شهرنشینی و توسعه شهری سبب بالا رفتن قیمت زمین و مسکن بوده است و میان درآمد مردم و قیمت مسکن شکافی عمیق ایجاد گشته است و شاید تنها راه صاحب‌خانه شدن دریافت وام‌ها و قرض‌های سنگین باشد که آن هم گاهی بیش از یک سوم از بهترین سنین عمر انسان را در فشار و رنج قرار می‌دهد. در کشورهای توسعه یافته، خانه‌های ساخته شده در اختیار متقاضیان مسکن قرار می‌گیرد و هزینه آن به اقساط طولانی دریافت می‌گردد از این روی هر اندازه که قدرت پرداخت وام به طبقه کم درآمد جهت تهیه مسکن بالا رود به همان نسبت نیز از میزان زاغه‌نشینی کاسته می‌شود. در حال حاضر در ایران در روش‌های تأمین مسکن بر سه اصل پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی تأکید فراوانی می‌شود در برنامه دوم بر همین سه اصل تأکید شده و سعی بر این است که در حد ممکن مساحت زیربنای ساختمان‌ها کاهش یابد. از طرف دیگر با انبوه‌سازی، هزینه به حداقل می‌رسد همچنین با پس‌اندازهای کوچک مردم و مشارکت آنان، مشکلات مسکن تا حدودی رفع می‌گردد این سیاست را به طور اختصار «پاک» می‌گویند که حروف اول کلمات پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی است (پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۱۳۵).

انبوه‌سازی، کوچک‌سازی و بلندمرتبه‌سازی اهدافی دارد که عبارتند از:

افزایش کیفیت ساختمان‌های مسکونی با استفاده از اصول فنی.

صرفه‌جویی در هزینه‌های ساخت و کاهش قیمت تمام شده واحدهای مسکونی.

تطبیق و هماهنگ‌سازی تعداد بیشتری از واحدهای مسکونی برای عرضه به خانوارهای فاقد مسکن.

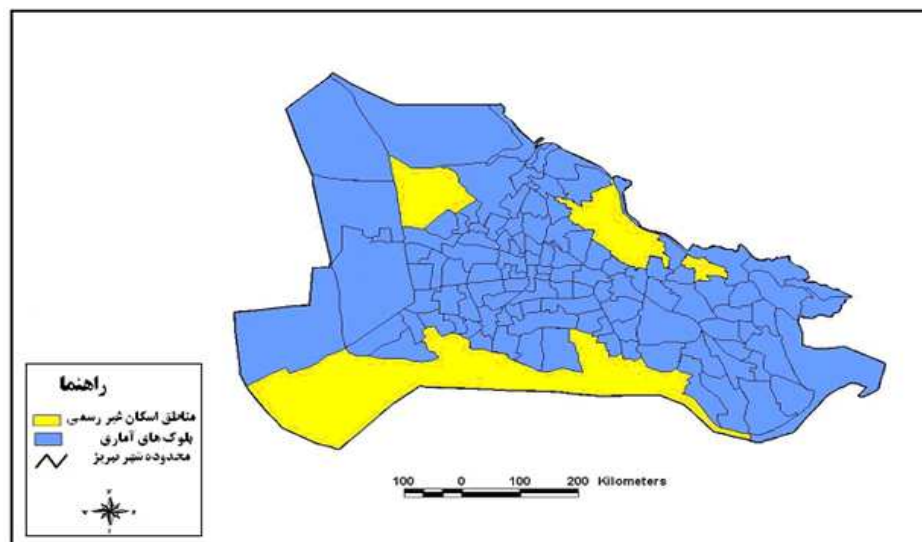
استفاده بیشتر از زمین و در نتیجه کاهش سهم زمین در قیمت تمام شده واحدهای مسکونی.

صرفه‌جویی در مصرف انرژی، آب و تجهیزات داخلی. کاهش روحیه تجمل‌گرایی و محدودسازی آن.

استفاده از فضای عمومی ساختمان و فضای باز مشترک. استفاده از چشم‌انداز بهتر.

مناطق عمده فقیرنشین شهری تبریز، موقعیت جغرافیایی و تحلیل برخی ویژگی‌های مسکونی.

اگر مناطق فقیرنشین شهری به مناطقی محدود شود که از نظر زیرساخت‌ها و تسهیلات شهری و کیفیت واحدهای مسکونی، از استانداردهای قابل قبولی برخوردار نبوده و در اراضی نامناسب شهری استقرار یافته‌اند، محلات دره‌ایچی، قربانی، سیلاب، داداش‌آباد، حیدرآباد در شمال شهر تبریز و محله یانوق (انتهای خیابان مارالان تا طالقانی) در جنوب، جزء مناطق عمده فقیرنشین شهر تلقی خواهند شد.



نقشه شماره ۱: مناطق عمده فقیرنشین شهری تبریز

هر چند آلونک‌ها و زاغه‌های شهری در سایر نقاط شهر نیز قابل رویت است ولی این استقرارها در محلات فوق‌الذکر تمرکز و تراکم بیشتری دارد در اینجا به معرفی مشخصات فیزیکی و سپس برخی شاخص‌های کمی و کیفی مسکن این مناطق پرداخته می‌شود (جهان‌بین، ۱۳۸۷، ۱۱۰-۱۱۱).

۱- حیدرآباد- داداش‌آباد: این محله در شمال غرب تبریز واقع شده است که جمعیتی بالغ بر ۴۵۰۰۰ نفر را در خود جای داده است. ۶۹ درصد اراضی این محله در اشتغال مسکن می‌باشد که ۹۰ درصد آنها یک طبقه می‌باشد. از نظر خدمات عمومی و راه‌های ارتباطی نسبت به مناطق مشابه سرانه بالاتری داشته ولی در مقایسه با استانداردهای معمول شهر بسیار فقیر است.

۲- محله دره‌ایچی: این محله دارای بافت کاملاً حاشیه‌ای است که بر روی اراضی پرشیب و دامنه‌های ناهنجار ساخته شده است محل اسکان فقیرترین اقشار شهری بالاخص مهاجرین روستایی بوده و از بالاترین تراکم مسکونی برخوردار است.

۳- محله قربانی: این محله پرتراکم‌ترین محل شهر به لحاظ تراکم ناخالص می‌باشد. محله قربانی بر روی دامنه پرشیب ارتفاعات عون‌بن‌علی استقرار یافته و به مثابه محله قبلی فقرای شهری را در خود جای داده است. سرانه کاربری اراضی بسیار پایین تر است، قطعات مسکونی کوچک، یک طبقه و پرجمعیت و فاقد دسترسی سواری می‌باشد. کوچه‌های پرشیب این محله در زمستان غیر قابل عبور می‌گردد. سرانه بهره‌وری ساکنین این مناطق یک سوم توسط سرانه شهری می‌باشد. فقدان خدمات در کنار محیط ناسالم ناشی از حرکات فاضلاب در سطح کوچه‌ها و نهر داخل محله شرایط دشوار زیستی را به وجود آورده است. سطح سرانه خدمات در این محل نسبت به متوسط محل‌های همگون شش برابر کمتر است.

سرانه خدمات آموزشی ۰/۱۵ مترمربع، بهداشتی یک درصد مترمربع می‌باشد محله فوق با جمعیتی بیش از ۹۰۰۰۰ نفر فاقد فضای سبز است.

۴- سیلاب: سیلاب باز در دامنه ارتفاعات عون‌بن‌علی واقع و از این نظر بیشتر با ویژگی‌های کالبدی با محله قبلی مشترک است کوچه‌های باریک و بن بست با پله‌های زیاد، پمپاژ فاضلاب نازل به سطح کوچه‌ها و استفاده از گورستان برای بازی و فقدان مراکز درمانی از ویژگی‌های عمده این منطقه فقیرنشین شهری است.

۵- یانوق: شاید عمده‌ترین منطقه فقیرنشین در جنوب شهر تبریز محل یانوق بوده باشد که در دامنه ارتفاعات یانوق‌داغی قرار گرفته و دومین محله‌ی پرتراکم شهری از نظر تراکم خالص جمعیت و از پرتراکم‌ترین محلات به لحاظ تراکم ناخالص جمعیت می‌باشد. قطعات کوچک و بهم فشرده مسکونی و پرجمعیت از خصوصیات محل فوق است. این محل از نظر سطح سرانه خدمات وضع بهتری دارد که متعلق به آموزش عالی و سطح سرانه تجهیزات و تاسیسات می‌باشد که با کسر سطوح این دو کاربری مجموع سرانه خدمات محل به دو متر کاهش می‌یابد. مجاورت محل فوق با معبرکنارگذرنجوبی، سطح سرانه معابر را افزایش داده‌است. حدود ۲۵ درصد از اراضی محل را زمین‌های بایر تشکیل می‌دهد و کل سطوح غیرمفید ۴۰ درصد از اراضی را اشغال نموده‌است. سطح سرانه خدمات آموزشی در مقطع دبستان ۰/۱۵ مترمربع و خدمات درمانی ۰/۰۷ مترمربع می‌باشد. مکان سکونتی در این منطقه ۹۱۹۱ واحد می‌باشد که در مقایسه با نواحی حاشیه‌نشین شمال شهر بالاترین تراکم خالص را دارا می‌باشد. در مجموع در این مناطق فقیرنشین بالغ بر ۴۵۰۰۰ مکان مسکونی ساخته شده‌است که بالاترین تعداد ۱۳۵۱۶ واحد متعلق به محله قربانی می‌باشد، پس از آن یانوق با ۹۱۹۱ واحد، دره‌ایچی با ۸۷۱۴ واحد، حیدرآباد- داداش‌آباد ۷۲۲۵ واحد مسکونی را در خود جای داده‌اند. کمترین تعداد مربوط به سیلاب با ۶۴۳۶ واحد می‌باشد. مطالعه اطلاعات و آمار مندرج در جدول شماره ۲ همینطور حاکی از این واقعیت است که برخی از شاخص‌ها نظیر تراکم در اتاق، تراکم در واحد مسکونی در هر پنج منطقه تقریباً یکسان است اما تراکم خالص و ناخالص تفاوت عمده‌ای را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱: سرانه کاربری اراضی در مناطق فقیرنشین شهر تبریز (به متر مربع)

| منطقه | مسکن | خدمات | ارتباطات | جمع |
|----------------------|-------|-------|----------|--------|
| شهر تبریز | ۴۳/۵۱ | ۱۴/۶۳ | ۹/۲۴ | ۶۷/۳۸ |
| دره‌ایچی | ۲۱/۶۴ | ۲/۶۳ | ۲/۲۴ | ۲۶/۵۱ |
| قربانی | ۲۱/۱۱ | ۱/۲۱ | ۱/۶۵ | ۲۳/۹۷ |
| سیلاب | ۳۲/۸۳ | ۵/۰۱ | ۵/۷۱ | ۴۳/۵۵ |
| حیدرآباد- داداش‌آباد | ۸۷/۵۴ | ۹/۰۸ | ۳/۷۵ | ۱۰۰/۳۷ |
| یانوق | ۱۹/۷۴ | ۷/۳۶ | ۸/۲۹ | ۳۵/۳۹ |

جدول شماره ۲: ویژگی‌های سکونت‌ی (مسکن)

| تراکم در اتاق | تراکم در واحد مسکونی | تراکم ناخالص | تراکم خالص | مکان مسکونی | جمعیت (نفر) | |
|---------------|----------------------|--------------|------------|-------------|-------------|------------------------|
| ۲/۷۳ | ۱/۲۱ | ۳۲۵ | ۴۶۲ | ۸۷۱۴ | ۶۱۵۸۷ | دره‌پچی |
| ۲/۷۴ | ۱/۲۲ | ۳۸۸ | ۴۷۴ | ۱۳۵۱۶ | ۹۳۳۹۵ | قربانی |
| ۲/۵۰ | ۱/۱۳ | ۱۸۳ | ۳۰۵ | ۶۴۳۶ | ۴۲۶۲۵ | سیلاب |
| ۲/۷۰ | ۱/۱۳ | ۷۹ | ۱۱۴ | ۷۲۲۵ | ۴۶۴۵۸ | حیدرآباد- دادش‌آباد |
| ۲/۶۵ | ۱/۲۶ | ۱۶۷ | ۵۰۷ | ۹۱۹۱ | ۶۵۵۱۶ | یانوق |

در اینجا ویژگی‌های سکونت‌ی محله‌های فقیرنشین شهر تبریز، به عنوان عمده‌ترین گروه‌های کم‌درآمد شهری از نظر می‌گذرد:

الف) اولویت‌بندی حل مشکلات ساکنین محله‌های فقیرنشین بر مبنای یافته‌های پژوهش، مشکل مسکن اولین و بزرگ‌ترین مشکلی است که اکثر خانوارها با آن مواجه‌اند. واحد مسکونی ساکنین محله‌های فقیرنشین، کوچک و محقر، بی‌دوام یا کم‌دوام از نظر مصالح ساختمانی به کار رفته در ساخت آن‌ها، دارای نمایی زشت به لحاظ ظاهری، دارای تجهیزات نامناسب و ناکافی و ... می‌باشد. بنابراین با توجه به سطح درآمد و پشتوانه مالی بسیار ضعیف خانوارها، حل این مسأله جز از طریق مساعدت‌های دولتی امکان‌پذیر نیست.

ب) چگونگی توافق ساکنین مناطق فقیرنشین در مورد واگذاری مسکن خود به دولت بر اساس مطالعات میدانی بیشتر خانواده‌ها حاضر به معاوضه مسکن خود در برابر تأمین مسکن مناسب در جای دیگر می‌باشند و برای برون‌رفت از مشکلاتی که با آنها دست و پنجه نرم می‌کنند حاضر به هر نوع همکاری (ولو ریسک‌پذیر) با مدیران و مسئولین دولتی می‌باشند.

ج) مساحت واحد مسکونی خانوارها (عرصه و اعیان) بررسی نتایج یافته‌ها حاکی از آن است که تقریباً ۹۰ درصد ساکنین مناطق فقیرنشین شهر تبریز مسکنی با مساحت کمتر از ۱۰۰ مترمربع در اختیار دارند. بر مبنای تحلیل نتایج پرسشنامه، متوسط مساحت واحد مسکونی هر خانوار (عرصه و اعیان) ۵۷/۸ مترمربع می‌باشد که با در نظر گرفتن بعد خانوار ۵/۰۲ نفری (که در مطالعات میدانی حاصل شد)، سرانه مسکونی ۱۱/۵ مترمربع به دست می‌آید. این در حالی است که استاندارد سرانه مسکونی در سطح کشور ۵۰-۴۰ مترمربع می‌باشد که نشان از وضعیت بسیار نامطلوب ساکنان محله‌های فقیرنشین به این لحاظ می‌باشد.

د) وضعیت مجوز ساخت مسکن ساکنین

طبق مطالعات میدانی نود و یک درصد ساکنان اسکان غیررسمی به صورت غیرمجاز و غیرقانونی و بدون پروانه ساختمانی، دست به ساخت مسکن زده‌اند. در واقع گروهی کم‌درآمد که در فضای رسمی شهر، نیاز سرپناه و حق سکونت آن‌ها به رسمیت شناخته نشده و به بیانی «شهروند به حساب نیامده‌اند»، خود برای پاسخگویی به یکی از نیازهای اولیه یعنی مسکن در فضایی غیررسمی، نامنظم و غیرمجاز با حداقل فشار به خزانه دولتی، این‌گونه مساکن و سکونتگاه‌ها را برپا نموده‌اند.

نتیجه‌گیری

برخی از دولت‌ها در رابطه با تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد اقدام به اتخاذ سیاست‌های ویژه می‌نمایند و از طریق اجرای برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت تلاش می‌کنند تا مسکن این‌گونه گروه‌ها را تأمین نمایند. به غیر از جوامع سوسیالیستی که دولت در تأمین مسکن برای مردم دارای بالاترین نقش است، در کشورهای دیگر، دولت تا حدودی با به کارگیری سیاست‌های گوناگون در مسأله مسکن دخالت می‌کند. در کشورهای غیرسوسیالیستی سیاست خانه‌سازی با همکاری بخش دولتی و بخش خصوصی تدوین می‌شود تا بتواند در امر کمبود مسکن و جلوگیری از توسعه محله‌های فقیرنشین مؤثر واقع شود. فراهم آوردن سرپناه مناسب از عمده‌ترین مشکلات افزایش سریع جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه می‌باشد. به منظور برخورد واقع‌بینانه با مسائل و مشکلات مناطق فقیر شهری (زاغه‌ها و آلونک‌ها) در ایران، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران، می‌بایست استراتژی مناسبی بیابند تا بتوانند مشکل را حل یا از بار وخامت آن بکاهند. تأمین مسکن افراد کم‌درآمد و فقیر، مخصوصاً در شهر تبریز، نیازمند به هم پیوستن فعالیت‌ها بین بخش‌های دولتی و عمومی جامعه می‌باشد. واقعیت آن است که شیوه‌های مداخله مستقیم بخش دولتی (از جمله در تولید مسکن، عرضه زمین و استانداردهای شهری وضع شده) ناکارآمد بوده و نفعی برای کم‌درآمدترین اقشار نداشته است. از این رو بازنگری در برخورد متداول بخش دولتی - عمومی به این پدیده و به فرایندهای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری، به منظور تأمین فضای رسمی قابل زندگی برای این اقشار، یک اصل است. بنابراین در رابطه با تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در ایران و به ویژه در شهر تبریز راهبردهایی اساسی پیشنهاد گردیده است که عبارت از، روش ارتقای کیفیت سکونت، روش تأمین زمین و خدمات، اعطای کمک‌های مالی، راهبرد توانمندسازی، احداث شهرهای جدید، ایجاد شرکتهای تعاونی، بازسازی واحدهای مسکونی قدیمی و فرسوده و ایجاد خانه‌های ارزان‌قیمت می‌باشد.

منابع

- ۱- اطهاری کمال ۱۳۸۱، عدالت در فضا، فصلنامه عمران و بهسازی شهری، سال سوم، شماره نهم و دهم.
- ۲- پورمحمدی محمدرضا، ۱۳۸۵، برنامه ریزی مسکن، چاپ سوم، انتشارات سمت، تهران.
- ۳- پورمحمدی، محمدرضا، ۱۳۸۶، برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، چاپ سوم، انتشارات سمت، تهران.
- ۴- جهان‌بین رضا، ۱۳۸۷، سیاست‌ها و راهبردهای توانمندسازی محلات اسکان غیررسمی مطالعه موردی، شهر تبریز، پایان نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تبریز
- ۵- خاتم اعظم، ۱۳۷۴، خانه و فضای اجتماعی شهر، مجله علمی معماری و شهرسازی، شماره ۳۱ و ۳۲.
- ۶- زیاری کرامت اله، ۱۳۸۲، برنامه ریزی شهرهای جدید، چاپ سوم، انتشارات سمت، تهران.
- ۷- سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۳، اهداف کمی و کیفی بخش مسکن در برنامه دوم در قالب خط‌مشی های اساسی طی سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷، تهران.
- ۸- شکویی حسین، ۱۳۵۵، حاشیه‌نشینان شهری، خانه‌های ارزان‌قیمت و سیاست مسکن تبریز، موسسه تحقیقات علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز.
- ۹- شیعه اسماعیل، ۱۳۷۵، تخریب واحدهای قابل نگهداری مسکونی به مثابه کاهش توان تولید مسکن، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد ۱.
- ۱۰- لاکویان آپرو دیسیو، ۱۳۶۴، خانه سازی در جهان سوم، ترجمه مینو رفیعی، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- ۱۱- معتمدی مسعود، ۱۳۷۵، رهیافتی بر مسکن اقشار فقیر، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد ۲.
- ۱۲- مولازاده محمدعلی، ۱۳۷۳، ابزار توانبخشی سیاستهای مسکن، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۳- هاروی دیوید، ۱۳۷۹، عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه فرخ حسامیان و دیگران، چاپ دوم، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران.

14- Merrill, R.N. (1977); projects and objectives for site and services: low and income Housing Technology policy, edited by r.p.pama *et al*, Vol.III